

Gestão Escolar:

Desafios e Tendências

ANTONIO CARLOS DA R. XAVIER
JOSÉ AMARAL SOBRINHO
FÁTIMA MARRA

(Organizadores)

Brasília, 1994

ipea 145

Construindo os Sistemas Municipais de Ensino — o Papel das Associações de Municípios no Rio Grande do Sul

Maria Beatriz Moreira Luce*

A consolidação e o aprofundamento da democracia e dos direitos de cidadania revelam-se insistentemente e cada vez mais interdependentes das relações de equidade e da produtividade nos sistemas educacionais. Ao quadro sombrio da estagnação, da decadência e da dependência econômica concorrem ainda o crescimento demográfico e a degradação das condições de trabalho, renda e saúde da maioria da população. A falta de educação básica para significativas parcelas do povo implica a própria limitação das possibilidades que a sociedade e suas instituições encontram para garantir, com vigor e determinação, a satisfação das necessidades fundamentais de todos os cidadãos.

Assim sendo, para o Brasil, como para os demais países com imensa dívida social e déficit de escolarização, torna-se muito importante o desenvolvimento das competências político-administrativas e pedagógicas de organização dos sistemas de ensino. Somente com uma estrutura escolar de qualidade, bem distribuída e bem gerida poderemos ter mais esperança de justiça social, de soberania da nação e de sobrevivência da humanidade.

Este é um dos motivos que fazem com que a educação seja, antes de tudo, atributo do cidadão e atribuição do Estado.

* Da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

VII.1 - A Ética da Educação

Fundar uma nova ética da educação, num contexto em que a equidade seja o critério de construção da cidadania e da democracia, exige uma nova postura da nação, do governo e da sociedade. Exige, também, concertar as relações internacionais porque os compromissos externos, hoje, em nosso país, trazem fortes restrições aos investimentos públicos e privados em programas sociais.

As declarações da Conferência Mundial de Educação para Todos, de Jomtiem, em 1990, e do Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, de Nova Iorque, no mesmo ano, já animaram no Brasil o Pacto pela Infância, em 1992, e, muito recentemente, o Compromisso Nacional de Educação para Todos. Reiterando os mandamentos constitucionais, representantes de órgãos oficiais internacionais e nacionais, entidades sindicais, profissionais e comunitárias, junto com expressivas lideranças políticas, sociais e acadêmicas firmaram compromisso com os esforços de universalização e melhoria da qualidade do ensino fundamental e de ampliação do atendimento educacional às crianças em idade pré-escolar.

De outra parte, nos mais variados contextos político-partidários, econômicos e culturais começam a distinguir-se exemplos de trabalho sério, árduo e conseqüente que conseguem alterar a realidade triste ou, pelo menos, abrir perspectivas para a educação popular.

O que há em comum e de novo nestes exemplos que parecem fazer diferença, tentam romper a lógica reprodutiva das iniquidades e da improdutividade em nosso sistema escolar?

Vontade política e novas posturas são explicações praticamente consensuais para quem é ator assumido ou observador atento dos processos de planejamento, implementação e acompanhamento das políticas de educação.

Uma nova ética da educação propõe a adesão irrestrita aos direitos e garantias de todos os cidadãos à educação básica e a concentração de es-

forços na melhoria da qualidade do ensino, mas requer também uma organização escolar em configuração unitária e coletiva.

Nesse sentido alinham-se a vontade política e a exemplaridade de muitas experiências democratizadoras da educação. Contudo, a resistência dos padrões históricos, excludentes dos caminhos de acesso ao conhecimento e ao poder, não permite sua ampliação desobstruída no espaço social e no tempo.

Por isso, aprende-se também que são as tensões da pluralidade na convivência do processo de tomada de decisões que permitem ganhos mais permanentes: educa-se para a cidadania e para a democracia construindo, na prática do sistema sócio-político e do sistema de ensino, a equidade, o trabalho em parceria entre Estado e sociedade ou — como estabelece nossa Constituição — o regime de colaboração entre as instâncias do poder público. Logo, não será muito freqüentemente ou com facilidade que se há de lograr a gestão democrática das e nas instituições educativas.

As dificuldades no processo de democratização da educação manifestam-se muito mais evidentemente quando se pretendem mudanças concretas nas condições de organização e trabalho nas escolas do que, é claro, quando se limita a questão ao discurso sobre a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino. Na distância, sutil aos desavisados, entre *oportunidades* e *condições* radicam os opostos ideológicos em matéria de política e planejamento da educação; escondem-se, inclusive, as faces conjunturais de uma mesma estrutura sócio-educacional, quando se interpretam como avanços na educação apenas a matrícula escolar ou o crescimento da população.

A avaliação do processo de democratização, nos parâmetros da nova ética da educação, exige critérios e métodos bem mais percucientes. Há que se considerar, na dimensão quantitativa, a situação dos diversos segmentos sociais e de suas respectivas necessidades educacionais; na dimensão qualitativa, imprescindível, os resultados alcançados no e pelo processo de ensino — a conquista dos instrumentos para aprender e

construir conhecimento. A participação direta e representativa dos diversos segmentos sociais e a contribuição da fronteira do conhecimento científico e tecnológico socialmente relevante mostram-se, portanto, condição *sine qua non* para a definição do conteúdo e do método — do *quê* e do *como* se ensina e *quem* aprende em nossa sociedade.

VII.2 - A Organização dos Sistemas Municipais de Ensino como Referência na Nova Ética da Educação

No complexo conjunto de variáveis que se poderiam tomar para examinar o processo e os resultados dos esforços de democratização da educação brasileira, nos últimos anos, a organização dos sistemas municipais de ensino apresenta-se como particularmente interessante. Representa, de uma parte, a ampliação das responsabilidades e competências dos governos locais em matéria de educação pela assunção de encargos que anteriormente eram do âmbito estadual ou federal; de outra, a mais direta e efetiva participação da comunidade na tomada de decisões e na avaliação de um serviço público de amplo interesse. Corresponderia, portanto, a uma experiência referenciada na nova ética da educação, por buscar a construção de um espaço institucional mais democrático e focalizado no cidadão.

Esta representação da proposta de organização dos sistemas municipais de ensino, assim posta, é uma utopia para animar a transformação da realidade social, de equidade *na e pela* educação. Não se trata, pois, de apenas e simplesmente operar uma descentralização no sistema educacional, reproduzindo no âmbito local as mesmas estruturas e funções que historicamente condicionam as disparidades e ineficiências abrigadas nos sistemas estaduais e na ação não-redistributiva da União. E nem de delegar funções executivas descomprometendo os estados e a União da universalização da educação básica.

A apresentação, a seguir, de algumas das principais estratégias desenvolvidas pelos governos municipais do Rio Grande do Sul, nos últimos anos, visando à organização dos sistemas de ensino no nível local, pode-

rá ilustrar a perspectiva, as possibilidades e as limitações de concretização desta proposta e, se lógico for, da viabilidade de uma nova ética na educação.

Os dados sobre os resultados alcançados foram obtidos diretamente dos órgãos municipais de educação do estado que, em sua totalidade, responderam a um complexo e detalhado questionário elaborado pela Coordenação de Educação e Cultura da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e pelo Núcleo de Estudos em Política e Planejamento da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que contribuiu para a pesquisa-diagnóstico publicada sob o título "A Educação Municipal em 1992: a organização dos sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul". A propósito, vale destacar o ímpar e exemplar interesse e compromisso dos dirigentes municipais de educação que proporcionaram uma radiografia da situação da rede escolar sob sua jurisdição e do suporte político-administrativo, pedagógico e de financiamento que lograram arregimentar. Ao prestarem contas e ensejarem transparência, atestam o comprometimento dos municípios gaúchos e de seus governantes com a democratização do poder público e com a educação de seus cidadãos. Comprovam, de outra parte, a eficácia de sua organização associativa que, a par de promover os incentivos e assessoria para o trabalho de construção dos sistemas municipais de ensino, nos parâmetros da equidade na educação e da democratização da gestão, procura manter o acompanhamento e a avaliação de sua ação. A estrutura e os mecanismos deste suporte institucional ao planejamento local e regional do ensino serão objeto de análise na última seção deste texto.

VII.2.1 - Construindo o Papel dos Municípios na Educação

No Brasil, tradicionalmente, os governos municipais tomaram iniciativas para estabelecer algumas escolas e, assim, ofertar o ensino fundamental. Em muitos municípios, inclusive na maioria dos mais antigos do Rio Grande do Sul, as escolas municipais foram as primeiras escolas públicas. A organização das redes estaduais de ensino é mais recente, mas teve seu desenvolvimento acentuado pelas exigências da sociedade que

se urbanizava e fortalecia o poder das lideranças regionais no cenário da República.

A regra histórica de distribuição das competências e responsabilidades quanto à educação básica, assentada no modelo federativo centralizador, atribui aos estados a função de coordenação e normatização do ensino fundamental e médio, além da de manutenção e desenvolvimento do ensino na qual, no nível fundamental, concorrem secundariamente os municípios. Em consequência, constituem-se os sistemas estaduais de ensino, dotados de poder para autorizar, supervisionar e controlar as redes municipais e particulares de escolas. Apenas as instituições federais de educação básica eram excluídas da dependência normativa estadual. Quanto ao financiamento e à denominada assistência técnica para a expansão e melhoria do ensino, dada a concentração tributária, cabia à União e aos estados apoiar os governos municipais, sendo-lhes sempre exigida a apresentação de projetos para que, na medida das disponibilidades financeiras e políticas, fossem repassados recursos.

A situação, então, foi sempre de dependência normativo-administrativa, pedagógica e financeira dos municípios em relação ao respectivo estado e de dependência financeira em relação à União. Em termos concretos, as escolas municipais foram sempre as mais precárias, predominantemente rurais e/ou da periferia urbana, com os professores pior qualificados e remunerados; foram sempre, é claro, as que atendiam às camadas mais pobres e marginalizadas em cada localidade. A administração municipal do ensino, incentivada mais especialmente a partir da década de 70, desenvolveu-se em geral pela cedência de professores estaduais às prefeituras, submetida ao clientelismo, à discriminação político-partidária e ao paternalismo. Em geral, os laços de parentesco e "confiança" ou apadrinhamento eram o critério para a designação aos empregos no magistério e aos cargos nos órgãos municipais de ensino.

O desenvolvimento sócio-econômico do país e a crise político-institucional dos últimos anos, ao permitirem e exigirem maior atenção às demandas populares e aos padrões internacionais de escolarização, impõem uma avaliação mais rigorosa das limitações e das possibilidades de de-

mocratização da educação básica e, neste sentido, impõem, também, mais efetivo envolvimento dos governos locais e da sociedade organizada na política de educação como, de resto, nas outras políticas sociais.

O processo de redemocratização do país consagra, na nova Constituição de 1988, uma inovadora composição do Estado, reconhecendo o município como ente da Federação, e não mais apenas como uma unidade administrativa dos estados. Em decorrência, atribui aos municípios autonomia, a competência para elaborar suas leis orgânicas e a competência comum (com a União, os estados e o Distrito Federal) em largo espectro de assuntos, como a educação.

Indicando competências e responsabilidades concorrentes e, também, as prioridades de cada esfera na manutenção e desenvolvimento do ensino, a nova ordem constitucional determina o regime de colaboração como critério organizacional do sistema nacional de educação e estabelece que os municípios deverão atender preferentemente ao ensino fundamental e pré-escolar.

A organização do sistema municipal de ensino, articulado com o sistema estadual, é facultada pelo artigo 211 da Constituição Federal, bem como pelo projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; ambas também distinguem, para os municípios, a obrigatoriedade de aplicarem no mínimo 25% da receita resultante de impostos, inclusive transferências. Em aditamento, a autoridade municipal também passa a ser responsável administrativamente pela falta de acesso à escola fundamental.

No caso do estado do Rio Grande do Sul, a importância política e os compromissos já assumidos pelas prefeituras municipais em matéria de educação fizeram com que a Constituição Estadual de 1989 reconhecesse a contribuição do poder público municipal e estabelecesse algumas exigências a mais no campo das políticas e do planejamento educacional.

Assim sendo, os municípios deste estado devem:

- 1) organizar seus sistemas de ensino, em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual;

- 2) comprovar a aplicação de no mínimo 25% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino;
- 3) ter um Plano de Carreira do Magistério;
- 4) constituir um Conselho Municipal de Educação; e
- 5) elaborar o Plano Municipal de Educação, de duração plurianual, e submetê-lo à aprovação do Conselho Municipal de Educação.

Estes requisitos são, muito decisivamente, incentivadores da organização dos sistemas municipais de ensino, balizados pelos objetivos de ampliação do acesso à escola e da participação democrática na gestão da educação. Sabe-se, contudo, que não são suficientes para que os governos locais conformem um novo padrão de direitos, garantias e organização do ensino. As tensões e contradições de toda estrutura social, política e institucional sempre estão presentes no setor da educação; a construção do papel dos municípios na educação faz parte dos avanços e retrocessos do processo de construção da nova ética e da nova cidadania.

VII.2.2 - A Rede Escolar Municipal

A instância municipal tem sido responsável por uma significativa e bastante específica parcela da oferta de educação básica. O estado do Rio Grande do Sul, historicamente, conta com uma rede municipal de ensino fundamental e de atendimento pré-escolar que alcança cerca de 35% do total das matrículas em cada um destes níveis. As escolas estaduais perfazem, aproximadamente, 50% das matrículas do ensino fundamental, mas apenas 40% do pré-escolar, nível em que o setor privado detém relativamente mais espaço.

Um exame de tendências, por meio das estatísticas e das posições assumidas pelos dirigentes educacionais, indica que os municípios estão ampliando discretamente a quantidade de matrículas em suas redes, com ênfase no pré-escolar, notadamente pela expansão da faixa etária e das séries/níveis atendidos. Além de incluírem mais recentemente as creches e escolas maternas no âmbito das ações das secretarias municipais de

educação, acrescentam a 5ª e subseqüentes séries em muitas escolas municipais e proporcionam classes de alfabetização de jovens e adultos. Desta forma, a complexificação da rede de serviços oferecidos é diretamente proporcional à melhoria das condições de acesso e permanência da população na escola. Não obstante, a vasta maioria das escolas municipais ainda oferece apenas o ensino até a 4ª série (63,6%) ou até a 5ª série (28,6%) e, em 1992, em 74 dos 333 municípios do Rio Grande do Sul não existia nenhuma instituição municipal de nível pré-escolar.

Outras tendências significativas da dinâmica da oferta de educação pré-escolar e de ensino fundamental são a redução do número de estabelecimentos e das classes multisseriadas, a melhoria dos índices de produtividade escolar e a urbanização das matrículas. Sabendo-se da estreita interdependência entre estes fenômenos, e de suas relações com as condições de vida e cidadania, reitera-se a importância de associá-los a qualquer análise mais aprofundada que se pretenda fazer sobre o papel, as possibilidades e as limitações da ação municipal na democratização da educação.

VII.2.3 - A Valorização dos Profissionais da Educação

As condições políticas, culturais e administrativas dos governos municipais e do setor da educação no estado proporcionam uma situação devedora favorável à melhoria da qualidade do ensino municipal no Rio Grande do Sul. De fato, há uma opinião pública ampla e forte a exigir e reforçar a noção de que é preciso incentivar o magistério, mediante a valorização de sua formação, de sua carreira e de seu salário.

Alguns dados são possivelmente suficientes para ilustrar o esforço — e as conquistas — que as prefeituras municipais têm feito no sentido de organizar e bem administrar o corpo docente e o de apoio de suas escolas:

- 1) Até o final de 1992, apenas cinco municípios gaúchos não haviam implantado seu Plano de Carreira do Magistério; dos 333 municípios, aproximadamente 70 já dispunham do Plano antes

- das Constituições de 1988 e 1989, movidos pelas demandas do próprio magistério e dos secretários municipais de educação, bem como do governo estadual que, em 1986 e 1987, havia incluído este requisito nos projetos de cooperação e municipalização do ensino.
- 2) Em 252 municípios, o regime jurídico previsto para o magistério é o estatutário, ou seja, o do vínculo permanente e adequado ao serviço público, segundo recomendações da própria assessoria técnica da entidade representativa dos municípios.
 - 3) Para ingresso no magistério municipal, o concurso público de provas e títulos é adotado em quase todos os planos, enquanto que, para a progressão funcional, os determinantes são o tempo de serviço e a titulação ou habilitação, secundados pelos cursos de atualização e aperfeiçoamento. Mesmo assim, apenas 101 municípios procedem à avaliação de desempenho para o progresso funcional.
 - 4) Quanto à habilitação profissional legalmente requerida, o quadro do magistério municipal do Rio Grande do Sul apresenta-se muito bem qualificado, com apenas 15,56% dos docentes que atuam da 1ª a 4ª séries e 13,42% dos que atuam da 5ª a 8ª séries sem a formação específica. Sabe-se que, em grande parte, estes contingentes são da zona rural e dos municípios que não dispõem de acesso a instituições formadoras do magistério com abrangência de cursos.
 - 5) A remuneração dos professores municipais também revela franca melhoria, já que apenas 12 municípios declararam pagar menos do que o salário-mínimo para a jornada de 20 horas semanais de seus docentes. O salário básico da carreira era de 1 a 1,5 salários mínimos em 103 municípios, de 1,5 a 2 salários mínimos em 118 municípios, e de mais de dois salários mínimos em 86 municípios. Em comparação com os salários do magistério estadual, tradicionalmente mais elevados, as prefeituras têm proporcionado

sistemáticas vantagens: a média dos salários municipais, no último ano, foi quase 50% mais elevada que a dos estaduais.

- 6) A organização do quadro do órgão municipal de educação e das escolas, para que contem com especialistas e pessoal de apoio permanente e qualificado, também é evidente: cerca de 50% dos funcionários das secretarias municipais de educação têm nível superior, e a dependência de professores cedidos pelo estado diminuiu com a ampliação dos quadros do magistério e administrativo das prefeituras.

VII.2.4 - A Participação dos Educadores e da Sociedade na Gestão

Duas estratégias principais permitem registrar a dinâmica de democratização da gestão e justificar expectativas positivas com relação aos ganhos da cidadania na política educacional: ¹a instituição dos conselhos municipais de educação e ²a elaboração dos planos municipais de educação.

Os conselhos municipais de educação definem-se como órgãos colegiados, coletivos e representativos, com funções de planejamento, decisão e controle ou normativas. Embora alguns municípios do Rio Grande do Sul já tenham instituído conselhos, ao abrigo da Lei nº 5.692/71, e vários destes já disponham há anos de delegação de competências normativas do Conselho Estadual de Educação, é no espírito e com o incentivo da nova Constituição Estadual que a maioria (75,8%) dos conselhos foi recentemente instalada. Dada sua natureza, o processo em geral tem origem formal nas secretarias municipais de educação, sendo remetido pelo Executivo às câmaras de vereadores para tomar a forma de lei.

Assim sendo, desde o início de sua constituição há uma participação ampliada e pública na discussão das funções e, especialmente, da composição dos conselhos municipais de educação. Mas isso não é suficiente para que a maioria daqueles até agora instituídos potencialize sua possibilidade de articulação entre a sociedade e o poder público, entre as redes estadual, municipal e particular de ensino, ou entre os segmentos

CME
*
da comunidade escolar. Embora a recomendação do II Fórum sobre Sistemas de Ensino, realizado em Passo Fundo, em 1989, ou dos diversos seminários e palestras promovidos pela assessoria da Famurs e universidades do estado, seja coincidente com a regra adotada para o Conselho Estadual de Educação na Constituição de 1989 — que é de não mais do que 1/3 dos membros indicados pelo respectivo Executivo —, verifica-se o predomínio de conselheiros vinculados à rede municipal e designados por livre escolha do prefeito. Há, também, uma boa proporção de conselheiros indicados pelas instituições e pela entidade representativa do magistério estadual, em nível local, mas poucos ainda são os conselhos que contam com representantes das instituições e dos sindicatos do ensino particular ou de entidades estudantis, de pais, patronais, de trabalhadores ou comunitárias do município.

1992
*
Quanto às funções previstas para os conselhos municipais de educação, a mais freqüente é a consultiva, seguida, de forma cumulativa ou não, pelas funções normativa, fiscalizadora e deliberativa. Esta característica parece indicar uma atitude de expectativa com relação à atuação político-pedagógica dos conselhos, que, de fato, representam uma inovação significativa na tradição autoritária e centralizadora de nossos governos e da própria administração dos sistemas educacionais. A corroborar essa hipótese, há os fatos de apenas 130 conselhos municipais já disporem de seus regimentos; seis, de recinto exclusivo; 34, de assessoria técnica; 98, de secretário; e 48, de dotação orçamentária própria.

*
Concebidos como um instrumento ordenador das metas e dos meios para promover a equidade de condições de acesso e prorrogação no sistema escolar, em perspectiva plurianual e articuladora do regime de colaboração entre as esferas político-administrativas representadas no sistema de ensino, os planos municipais de educação foram elaborados por mais de 85% dos municípios gaúchos. A maioria destes trabalha com o prazo de três anos e restringe-se à rede e às escolas municipais, o que não permite sua classificação como de longo prazo e abrangentes do âmbito do município. Apenas 93 destes lograram incluir a rede estadual, e 49, a rede privada de ensino.

Os limites da inclusão e da extensão do planejamento parecem corresponder, também, aos da participação no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Somente em 69 municípios os conselhos municipais de educação tomaram parte ativa nos estudos e deliberações do Plano; na maioria dos casos, apenas o pessoal do órgão municipal de educação e das escolas municipais compartilhou destes trabalhos.

VII.2.5 - O Financiamento da Educação pelo Município

*
A ampliação do papel dos governos municipais no setor de educação depende, muito decisivamente, dos compromissos de investimento e de gestão financeira que se puderem estabelecer. Para tal, além da vontade política e da competência técnica de seus quadros administrativo e pedagógico, é preciso a concorrência da fiscalização dos contribuintes, das câmaras de vereadores e dos órgãos de controle do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

As disposições constitucionais, segundo avaliações de especialistas, poderão ser suficientes para um substancial e progressivo incremento das condições de ensino e de escolarização da população. As variações hoje existentes nos critérios e valores alocados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino são muito grandes, carecendo-se de um aprofundado estudo dos perfis de distribuição social e interna nas contas públicas da educação.

Embora as pressões populares e as dos mecanismos institucionais de fiscalização sejam ainda bastante difusas, observa-se no Rio Grande do Sul um progressivo comprometimento da receita municipal de impostos com a educação e também a qualificação das prefeituras para disputar os recursos disponíveis no estado e na União. As informações oficiais, porém, permitem verificar que há ainda muitos municípios que não realizam a aplicação obrigatória do mínimo de 25% da receita de impostos em educação. Em uma amostra de 20 municípios, nos quais a aplicação variou de 7,3% a 43,8% da receita de impostos, cinco não haviam atingido o valor determinado. De outra parte, constatou-se que, em 1991, o Ministério da Educação foi responsável por cerca de 48% do total das

despesas por conta de recursos não-próprios dos municípios gaúchos, enquanto que a Secretaria Estadual arcou com apenas 32% destas despesas. Isto indica uma situação atípica de privilégio federal às prefeituras do estado e/ou um descaso do governo estadual com relação a seu papel coordenador e redistributivo na assistência técnica e financeira ao ensino municipal?

VII.2.6 - Será este um Caminho para a Cidadania e a Democracia?

Do exposto, depreende-se que a organização dos sistemas municipais de ensino poderá ser uma das tarefas mais importantes e complexas com que se defrontam o poder público municipal e os cidadãos de uma localidade. A construção pedagógica de um novo substantivo e de um novo método de fazer política, de fazer administração pública e de fazer educação exige exame acutelado e metuculoso das condições políticas, administrativas e pedagógicas com que se poderá contar para democratizar o ensino e suas instituições.

O reconhecimento da equidade nos direitos à educação — não apenas no âmbito interno do próprio município, mas também como critério para estabelecer as demandas do poder público municipal no contexto de suas relações federativas — e o da essencialidade da produtividade do setor do ensino — para garantir a competitividade econômica e a democracia local e nacional — poderão alicerçar a institucionalidade de um sistema verdadeiramente educativo? Será este possível/viável nos limites do hoje e de nossa trágica história política e pedagógica?

Em que medida e que sentido poder-se-á (re)construir as relações históricas de poder e de culturas políticas, aproveitar *de fato* a participação popular institucionalizada, a transparência administrativa e o repensar das tradicionais prioridades e projetos para desprivatizar a gestão pública e a gestão escolar? Ou em que medida é inevitável que a adoção de novas formas organizacionais seja apenas retórica e de fachada, sem alterar quem aprende/decide o quê em nossas escolas e em nossas vidas?

VII.3 - O Papel das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul na Democratização da Educação

São notórias e notáveis as mudanças que as prefeituras municipais em geral têm operado na resolução dos problemas locais, em momento de profunda crise econômica e da representação política no plano nacional. A imprensa e os cientistas sociais e políticos têm registrado tais fatos e fenômenos com crescente atenção. A população também dá-se conta desta possibilidade quase última, e desesperadamente, muitas vezes, bate à porta da prefeitura em busca da satisfação de suas necessidades mais elementares como alimentação, moradia, emprego, saúde e educação.

No Rio Grande do Sul, a articulação regional das prefeituras tem sido muito importante para a consecução de projetos que efetivamente dizem respeito às condições de vida e cidadania da população, em áreas como transportes, educação, saúde, acesso a informações e a recursos financeiros federais e estaduais. A representação dos pleitos locais e regionais através das associações de municípios e da Famurs determinou muitas vezes uma recomposição no quadro mais tradicional das relações de poder político, seja pela força que o coletivo pluripartidário imprime ao segmento mais fraco e fragmentado da organização federativa, seja pela participação popular que os dirigentes municipais logram mobilizar.

São evidências do crescente papel social e político dos governos locais o reconhecimento dos municípios como ente constitutivo da Federação, consagrado na Constituição de 1988, e a atenção que a Presidência da República ou os governadores de estado têm dado às demandas e contribuições dos prefeitos municipais — que vêm se organizando por meio de entidades de caráter associativo-corporativo, ou para elaborar propostas de cunho mais conjuntural, como é o caso da nova Frente Nacional dos Prefeitos.

Para além das impressões primeiras, aqueles preocupados com a democratização do Estado brasileiro e das relações Estado-sociedade como fundamento e estratégia da ética e da cidadania precisam questionar se o

conteúdo desse poder e da eficiência municipal é conservador, ou inovador e democrático.

Assim sendo, a organização dos sistemas municipais de ensino, compreendida como parte dos esforços empreendidos pelas prefeituras e pelas associações de municípios, estaria marcada pela cultura política tradicional (clientelista, populista) ou, ao contrário, ao promover a descentralização da tomada de decisões e defender a continuidade, a consistência e a abrangência das políticas públicas pela institucionalização da escola unitária, pela gestão participativa e mediante o regime de colaboração entre as instâncias do poder público, estaria afirmando uma nova cultura política, uma nova postura?

Em nossa avaliação, o estado do Rio Grande do Sul apresenta hoje uma situação bastante positiva para uma alavancagem no sentido de uma nova ética da educação. Os avanços verificados na ampliação do acesso e da permanência na escola, bem como na melhoria das condições materiais, político-administrativas e pedagógicas do ensino fundamental e da educação infantil, historicamente têm tido sustentação na ação indutora e executiva de atores institucionais diversos que representam e interagem com abrangentes segmentos da sociedade. Mas, recentemente, a multiplicação destes atores, com sua organização e associação segundo critérios e condições de interesses e de categorias institucionais ou de âmbito político-administrativo e geográfico, denota a crescente concretização da vivência democrática no tecido social e permite a informação, a formação de opinião, a discussão e a deliberação mais coletiva e plural sobre políticas de educação.

De fato, no plano institucional do poder público, a educação tem hoje como atores dotados de competência e responsabilidade:

- O *governo federal*, que, no campo da educação básica, tem papéis de natureza bastante específica e restrita, mas nem por isso pouco importantes. Limitado fundamentalmente ao financiamento de programas e projetos e ao controle das agências formadoras de educadores e produtoras de ciência e tecnologia educacional, tem

atuado de forma bastante difusa. Pretendendo orientar as políticas de educação, acumula poucos resultados efetivamente tributáveis a sua ação e deliberação. Suas alianças e parcerias com os estados e os municípios ou com as organizações da sociedade civil têm sido, em geral, episódicas e fragmentadas.

- O *governo estadual*, o mais tradicional e poderoso ator no âmbito da educação básica, que detém as funções de articulação entre as demais esferas de governo e de manutenção e desenvolvimento do ensino. Organizado de forma deveras centralizada, o que compromete uma atenção mais efetiva às necessidades e possibilidades de contribuição dos diferentes segmentos sociais e a conseqüente produtividade do sistema escolar, passa no momento por uma fase de refluxo no processo de ampliação das alianças e parcerias com os segmentos do próprio setor público e com a sociedade civil organizada, que compromete ainda mais sua capacidade de dar conta e liderar segundo os parâmetros da nova ética da educação.
- Os *governos municipais*, atores que se multiplicam por meio do forte processo de parcelização da base político-administrativa da Federação brasileira, buscam maiores graus de autonomia deliberativa e financeira e aumentam seu poder perante a União e os estados mediante a ampliação de suas alianças e parcerias com segmentos do setor público e com a sociedade civil organizada. Apesar de, em seu conjunto, abrigarem ainda algumas das mais precárias condições político-administrativas, materiais e pedagógicas do estado, são hoje responsáveis pelas mudanças mais significativas registradas em termos de democratização do acesso e permanência na escola e de participação na gestão.
- Os *Legislativos* federal, estadual e municipais, atores que cresceram em termos da amplitude e dos efeitos de sua ação, apesar dos limites dados pela natureza de suas funções. As novas formas de participação da sociedade no processo legislativo e a instrumentalização técnica de assessoramento aos parlamentares possibili-

tam-lhes, hoje, exercer com mais atualidade e consequência os papéis de planejador e de controlador das demandas da sociedade e da ação dos poderes executivos.

Mesmo sendo a educação, como dissemos, atribuição do Estado, sua organização contemporânea não pode prescindir do concurso da *família* e da *sociedade* em formas diversas, específicas e sempre importantes. Por isso, a própria estrutura institucional dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino integra hoje a participação da sociedade civil, por intermédio de entidades representativas da comunidade escolar e acadêmica, nos conselhos de caráter político, normativo e fiscalizador de cada sistema e nas suas diferentes unidades de ensino. A contribuição de *instituições não estatais* ao setor de educação também tem sido marcante, evoluindo do predomínio das filiadas a congregações religiosas para abrigar interesses empresariais, cooperativos, sindicais e filantrópicos.

No cenário das políticas de educação, distinguem-se também as *instituições formadoras* dos professores, especialistas e administradores dos sistemas de estabelecimentos escolares. Seu papel é condicionante da mentalidade e das competências de que se poderá dispor para a democratização da educação. Públicas e privadas, o conjunto das escolas de formação de professores e das universidades tende a qualificar-se como interlocutor no processo decisório sobre quem faz o quê e como na educação: os educadores propõem-se a ser profissionais e protagonistas da nova ética da educação.

Estes, resumidamente, são os principais atores institucionais do processo de formação das políticas de educação. São, portanto, também os atores sujeitos da construção possível de uma nova ética da educação. De sua atuação concertada dependem a boa gestão das nossas escolas e as condições de equidade no acesso e na permanência em escolas públicas de qualidade para todos os cidadãos.

Pode-se, inclusive, apontar que a organização desses atores dá-se, em grande parte, a partir de um núcleo diretamente identificado, interessado e responsável pela produção da educação, no *locus* da ação pedagógica

que é a escola. Mas não se esgota no âmbito da comunidade escolar, pois ética e cidadania são referentes e referidos num contexto sempre mais amplo. Daí que a organização no nível de cada localidade, de cada município, passa a ser cada vez mais importante, à medida que a consciência ética da educação se alastra. A equidade no plano local, assim, alimenta as demandas e as condições para a organização federativa, para, por fim, constituir o plano da ética e da cidadania internacional.

Considerando-se que a organização local da educação tem uma função fundamental e insubstituível na construção da escola unitária e para a garantia dos direitos e dos deveres da educação básica, como incentivá-la e sustentá-la, no quadro das contradições e dos desafios à gestão escolar democrática?

Por certo, muitas, múltiplas e complexas são as contribuições e as formas pelas quais uma sociedade, numa organização federativa, consegue estruturar-se. No caso do Rio Grande do Sul, com suas peculiaridades da história política, econômica e cultural, há uma experiência daquelas que anteriormente qualificamos de "trabalho sério, árduo e consequente": é a das associações de municípios.

Seu trabalho no setor da educação tem impressionado os demais atores do cenário institucional, granjeado apoio, compromissos de parceria e..., naturalmente, medo e oposição. Faz parte de, e tem parte no jogo político, e esta participação parece estar abrindo novos espaços para o exercício da cidadania e para a própria organização federativa. Por isso também é importante enfrentar a resistência conservadora.

VII.3.1 - Um Pouco da História Associativa dos Municípios do Rio Grande do Sul

As associações regionais de municípios, no Rio Grande do Sul, assumiram institucionalidade e papel político relevante na década de 70, possivelmente pelo contexto de restrições político-partidárias, de indicação de governadores pelo poder autoritário central e de grandes investimentos federais e estaduais em obras de infra-estrutura. Foram articuladas para

apresentar e defender os interesses comuns de grupos de municípios, sem que seus contornos fossem precisamente definidos por critérios geográficos ou econômicos. Algumas vezes as afinidades políticas determinaram a inclusão de um ou outro município nesta ou naquela associação regional e o seu trânsito de uma a outra. Porém, sua caracterização eminentemente geoeconômica prevalece e abriga distâncias até mesmo de centenas de quilômetros entre sedes de municípios.

O estado conta hoje com 22 associações de municípios que são rigorosamente excludentes entre si; duas destas são rearranjos configurativos de novos interesses político-econômicos: a Grande Porto Alegre e a Região Carbonífera.

Todas as associações de municípios são congregadas na Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), criada em 1976 com o objetivo precípuo de associar, integrar e representar os interesses e necessidades dos governos e das comunidades locais e regionais, valorizando assim o municipalismo e suas associações e colaborando com o estado e a União.

Nos últimos anos, tanto as diversas associações regionais quanto a Famurs têm consolidado uma estrutura organizacional, com coletivo de decisão e serviços técnicos de apoio. Desta forma, afirma-se sua representatividade política e qualifica-se o poder público municipal. Esta estrutura associativa e federativa permite a freqüente realização de foros que abordam uma ampla e variada gama de questões importantes para a cidadania e o governo local e regional, bem como a articulação de interesses populares, políticos e econômicos intra ou inter-regionalmente.

Para aprimorar o suporte aos municípios e suas associações, e também para influir nas decisões políticas estaduais e nacionais, a Famurs criou unidades técnicas que respondem com agilidade a consultas formuladas pelas prefeituras municipais e que emprestam também um valioso apoio a entidades representativas de setores dos governos municipais, como é o caso do Conselho dos Secretários Municipais de Educação — Conseme (a Undime/RS), da Associação dos Secretários e Dirigentes de Saúde

(Asedisa) e dos recentes Conselho dos Secretários e Dirigentes de Saúde e do Conselho dos Secretários Municipais de Agricultura.

Nesse processo de organização e representação dos interesses dos governos e das comunidades locais, as associações de municípios e a Famurs tornam-se parceiras de várias instituições e projetos. Estabelecem, assim, um novo padrão de relações sociais, políticas e institucionais, captando a atenção e a contribuição de segmentos já constituídos e muitas vezes pouco comprometidos com as questões municipais, ou obtendo a participação do poder público municipal em questões e projetos que ainda não haviam sido contemplados por seus recursos financeiros ou técnicos e por seu poder político. Exemplos destas parcerias são universidades, empresas, cooperativas e sindicatos.

Sem dúvida, a história da associação de municípios no Rio Grande do Sul tem muitas realizações a contabilizar para as prefeituras e as comunidades locais, e para a construção da democracia e da cidadania. Dois exemplos mais recentes, no âmbito estadual, são demonstrativos do crescente poder de mobilização das associações de municípios: 1) o reconhecimento da importância política da organização e do planejamento regional, mediante a proposta de conselhos regionais cujos contornos seriam dados pelo atual governo estadual, rompendo com a estrutura associativa vigente; e 2) a disputa político-partidária pela presidência da Famurs e das associações regionais, que passa a interessar bem mais ao governo estadual e aos parlamentares estaduais e federais.

VII.3.2 - Como a Ação Associativa Municipal Promove a Organização dos Sistemas de Ensino

O trabalho coletivo e individual dos dirigentes municipais na organização dos sistemas municipais de ensino, no Rio Grande do Sul, pode ser atribuído especialmente à contribuição de duas estruturas institucionais representativas concorrentes: o Conseme e a Famurs.

O Conseme, criado em 1986, representa a Undime no estado e dela participa com a representação de sua delegação nos fóruns nacionais e a promoção das teses municipalistas de democratização da educação. A

força da mobilização e representação do segmento municipal na educação no estado pode ser creditada, em grande parte, à estratégia de organização regional adotada pelo Conseme desde o início de suas atividades.

O principal ponto da dinâmica das atividades do Conseme, que tem hoje a participação de 98% dos dirigentes municipais de educação do estado, é a realização, na capital, de uma reunião mensal dos secretários representantes de cada associação regional de municípios e posteriores reuniões, também mensais, em cada região. Desta forma, a participação de todos os dirigentes municipais de educação em sessões de informação, atualização, estudos e deliberação não só é freqüente como enseja a experiência do trabalho coletivo entre pares. O universo pluripartidário e as grandes diferenças existentes entre as realidades sociais, culturais, econômicas e educacionais dos municípios compreendidos numa mesma associação são atestados por todos como um dos elementos mais valiosos para sua formação político-administrativa de líderes educadores.

Para possibilitar e consolidar sua organização, em 1988 o Conseme vinculou-se formalmente à Famurs, instalando-se em sua sede e conquistando amplo apoio institucional, político, técnico, administrativo e financeiro. Essa integração, como reconhecem o Conseme e a Famurs [Veeck e Sari (1993)], reforçou ambas as instituições, nas suas respectivas funções autônomas e complementares. A Famurs passou a priorizar as questões educacionais, implantando sua unidade de educação e cultura em 1989 para assegurar, de forma permanente, assessoria aos órgãos municipais de educação. E o Conseme proporciona suporte político institucional à Famurs no setor da educação.

Juntos, Famurs e Conseme promovem anualmente o Fórum das Secretarias Municipais de Educação, de âmbito estadual, que reúne cerca de 800 pessoas, para debates sobre o contexto e as questões mais importantes da educação no Brasil e no estado e para o estabelecimento de intercâmbio de experiências pedagógicas e administrativas. Com participantes predominantemente do segmento municipal, esses eventos têm recebido a atenção da Secretaria de Educação estadual e suas delegacias,

do Ministério da Educação e órgãos vinculados, de instituições formadoras do magistério e de entidades representativas da categoria e de pais de alunos. Constituem, para todos, momento de novidades, de estímulos e de reforço na tomada de posições político-pedagógicas.

Nos últimos anos, a Famurs e o Conseme procuraram estreitar de modo particular sua parceria com as universidades, confiando na coincidência de muitos objetivos institucionais. Em decorrência, firmaram-se acordos de trabalho entre universidades regionais e as respectivas associações e um protocolo de intenções mais amplo com a UFRGS. Os resultados mais evidentes dessa cooperação são a realização de seminários, cursos e palestras e a produção de publicações, com o fim de atender às necessidades e interesses dos sistemas municipais de ensino ou de determinadas regiões e situações educacionais.

Do trabalho com a UFRGS decorreu também a implantação de um sistema de informações sobre a educação municipal no Rio Grande do Sul, a partir de um levantamento realizado no final de 1992, que permite um diagnóstico bastante detalhado da organização dos sistemas municipais de ensino. Outra contribuição inovadora foi a enquete sobre a experiência de cooperação do estado e da União com os municípios em educação, que deu origem a um documento sobre a posição da Famurs e conseqüentes negociações para modificar o padrão de relacionamento interinstitucional no sistema educacional do Rio Grande do Sul.

É preciso salientar que tanto a coleta de dados quanto o acompanhamento, a avaliação e a disseminação dessas atividades dependem, em algum grau, da organização associativa regional da Famurs e do Conseme. Não teríamos logrado 100% de retorno num complexo questionário, com questões complicadas do ponto de vista técnico-administrativo e político, como relatamos anteriormente, não fora a credibilidade adquirida no trabalho em parcerias entre os dirigentes municipais, entre suas associações e entidades e entre estas e a Universidade.

O planejamento de todos os temas e eventos, de âmbito estadual ou regional, também é feito pelo conselho dos representantes regionais dos diri-

gentes municipais de educação, que verificam as necessidades locais e regionais e os interesses dos cidadãos e dos educadores e compartilham despesas para ganhar em qualidade.

Fica, pois, caracterizada a estrutura institucional que dá origem e seqüência ao duplo desafio de maior comprometimento dos municípios na condução de políticas públicas de educação mais democráticas e cidadãs e de conquista de maior espaço para os governos municipais junto à União e ao estado, na qualidade de parceiros que condenam as relações de subordinação e clientelismo e afirmam o valor da participação popular e representativa.

Entenderam, Famurs e Conseme, que a construção dos sistemas municipais de ensino era tarefa que não podia ser adiada, por significar compromisso com a transformação da realidade existente, e que requer uma nova configuração dos atores da política educacional. A organização associativa colegiada parece-lhes adequada, talvez até indispensável, para mudar a face do precário ensino público e para reanimar as discussões sobre descentralização, municipalização e democratização da educação.

Ao acolher a proposta de tentar uma abordagem mapeadora de algumas estratégias potencialmente inovadoras no cenário político-administrativo da educação brasileira, examinando uma situação bastante peculiar como a do estado do Rio Grande do Sul, procuramos identificar experiências que apontem para a democratização do Estado e das relações Estado-sociedade, manifestamente pelo que denominamos uma nova ética da educação.

Em busca do aprofundamento da análise do caso e da reflexão teorizadora, parece-nos que algumas categorias e conceitos, já aproveitados por outros estudos, podem focalizar questões relevantes: em que medida as estratégias adotadas pelos municípios gaúchos, de organização associativa e de organização dos sistemas municipais de ensino, incorporam e institucionalizam a *participação popular* e promovem a *gestação de uma cultura política* (da cidadania e da democracia, a ética da equidade) e uma *nova concepção de serviço, instituição e administração pública?*

Bibliografia

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. In: *Breviário de legislação federal de educação e cultura*. — Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. p. 110-126.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. *Posição da Famurs sobre a cooperação do Estado e da União com os municípios em educação*. Documento-Resumo. — Porto Alegre, 1992.

LUCE, Maria Beatriz Moreira; SARI, Marisa Timm e FARENZENA, Nalú. *Educação municipal em 1992: a organização dos sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul*. — Porto Alegre: UFRGS, Faculdade de Educação, 1993. 58p.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição*. — Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado, 1989. 133p.

VEECK, Carlos Sadi e SARI, Marisa Timm. Para avançarmos em nossa caminhada. In: LUCE, Maria Beatriz Moreira e SARI, Marisa Timm (Coord.). *Administração municipal da educação no Rio Grande do Sul: subsídios para a consolidação e a qualificação dos sistemas municipais de ensino*. — Porto Alegre: UFRGS, 1993. 103p.